经济日报 ECONOMIC DAILY

学习贯彻党的十九届五中全会精神

建设高标准市场体系

□ 肖亚庆

市场体系是社会主义市场经济体制的重要组成部分和有效运转基础。改革开放特别是党的十八大以来，我国市场体系建设取得了巨大成就，对经济持续健康发展和社会主义市场经济体制不断完善发挥了基础、支撑和引领作用。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，对建设高标准市场体系作出战略部署。这是党中央着眼构建高水平社会主义市场经济体制，对市场体系建设提出的新的更高要求。要深入实施高标准市场体系建设行动，通过五年左右时间，在建设统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的市场体系上有实质性突破和进展，努力实现市场准入畅通、市场开放有序、市场竞争充分、市场秩序规范，为推动经济高质量发展打下坚实基础。

一、健全市场体系基础制度

构建科学完备的制度体系，是保障市场体系有效运行的根本。“十四五”时期，要全面完善产权保护、市场准入、公平竞争等制度，健全市场体系基础制度。

（一）全面完善产权保护制度。产权是所有制的核心，产权制度是市场经济运行的基石。建设高标准市场体系，要求健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，健全产权执法司法保护制度。重点有四个方面：一是健全以管资本为主的国有资产监管体制，加快转变国资监管机构职能和履职方式。健全自然资源资产产权制度和法律法规。二是健全以公平为原则的产权保护制度，完善平等保护产权的法律法规体系，全面依法平等保护各类市场主体产权，依法严肃查处各类侵害市场主体合法权益的行为。三是落实农村第二轮土地承包到期后再延长30年政策，完善农村承包地“三权分置”制度。深化农村集体产权制度改革，完善产权权能，创新农村集体经济有效组织形式和运行机制，完善农村基本经营制度。四是完善和细化知识产权创造、运用、交易、保护制度规则，加快建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，加强企业商业秘密保护，完善新领域新业态知识产权保护制度。

（二）实施统一的市场准入负面清单制度。市场准入制度是政府与市场关系的集中体现。党的十八届三中全会以来，我国建立了市场准入负面清单制度，这是市场准入管理的重大制度创新，对于发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，激发市场主体活力和创造力，发挥了显著作用。要进一步推进制度实施，完善配套制度。推行“全国一张清单”管理模式，严禁各部门各地区自行发布准入性质的负面清单，维护清单的统一性和权威性。建立负面清单动态调整机制和第三方评估机制，以服务业为重点试点进一步放宽准入限制。建立负面清单信息公开机制，提升准入政策透明度和负面清单使用便捷性。建立市场准入评估制度，定期评估、排查、清理各类显性和隐性壁垒。全面实施“证照分离”改革，全面推行涉企经营许可事项清单管理，清单之外不得违规限制市场主体进入相关行业或领域，切实解决“准入不准营”问题。在放宽主体准入限制的同时，深化针对产品的生产许可制度改革，消除部门间重复审批，最大限度压缩工业产品生产许可目录。

（三）完善公平竞争制度。公平竞争是市场经济的核心，是实现资源优化配置和企业优胜劣汰的保障。随着社会主义市场经济体制逐步完善，我国竞争政策的基础地位逐步确立，市场竞争机制不断健全。同时，要看到，与构建高水平社会主义市场经济体制特别是与建设高标准市场体系的要求相比，公平竞争制度还有待进一步完善。要完善竞争政策框架，建立健全竞争政策实施机制，强化竞争政策基础地位。完善公平竞争评估制度，将竞争状况评估作为推进改革的重要参考。强化公平竞争审查的刚性约束，建立公平竞争审查抽查、考核、公示制度，建立健全第三方审查和评估机制。统筹做好增量审查和存量清理，逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的存量政策。建立违反公平竞争问题反映和举报绿色通道。加强反垄断和反不正当竞争执法司法，完善反垄断法律法规和执法指南。培育和弘扬公平竞争文化，进一步营造公平竞争的社会环境。

二、构建更加完善的要素市场化配置体制机制

推进要素市场化配置改革，是建设高标准市场体系的重点和难点。“十四五”时期，要坚持深化市场化改革，破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，扩大要素市场化配置范围，健全要素市场体系，推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。

（一）加快完善城乡统一的土地市场。改革开放以来，我国形成了以招拍挂出让为主要方式的国有土地市场体系，农村集体土地市场长期处于改革探索阶段。城乡二元化的土地制度客观上限制了土地要素自由流动。要加快完善城乡统一的土地市场，推动经营性土地要素市场化配置。在符合规划和用途管制的前提下，健全权利体系、调查评价、用途管制、市场规则、价格体系、收益分配等“六个统一”制度，加快构建“保护产权、同权同价、维护契约、平等交易”的城乡统一建设用地市场体系。建设权利平等、规则统一的土地公开交易平台，允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场，提高农民土地增值收益分享比例。

（二）推进资本要素市场化配置。经过多年的改革发展，我国资本市场在规模、结构、功能、制度规范、法律建设等方面取得了令人瞩目的成就。但是，资本市场仍然是我国金融体系的短板。要进一步发挥资本市场的枢纽功能，完善股票、债券等资本市场制度。股票市场要完善发行、交易、退市和投资者保护等制度。债券市场要探索对公司信用类债券实行发行注册管理制，加强债券市场评级机构统一准入管理。推进金融业双向开放方面，要稳慎推进人民币国际化，逐步推进证券、基金行业对内对外双向开放，有序推进期货市场对外开放。金融要素市场定价机制方面，要健全市场化利率形成机制，深化人民币汇率形成机制改革，推进新股发行市场化定价。

（三）建立健全数据、知识、技术要素市场化配置机制。在近年来的数字经济浪潮中，数据要素对产业发展发挥了支撑性作用，成为全球新一轮产业竞争的制高点。要着力完善数据要素市场化配置机制，进一步激发数据要素市场活力。完善数据要素相关法律法规建设，明确不同主体的权利义务边界，明确数据的拥有权、使用权和收益权，在此基础上实现数据的市场化定价和合规流动。加强对数据风险的控制和监管，强化不同类型、不同层次数据的管理，制定数据跨境流动规则和监管制度。加强对消费者数据安全的监管，明确数据企业和企业员工数据安全的法律责任，增加企业及个人违法成本。知识和技术要素是长期经济增长动力所在，要加快发展知识和技术要素市场，具体措施包括创新促进科技成果转化机制、健全职务科技成果产权制度、设立知识产权和科技成果产权交易机构等。

（四）推动劳动力要素有序流动。劳动力要素是生产要素中的关键要素，也是我国在国际经济合作和竞争中的优势。要深化劳动力要素市场体制机制改革，引导劳动力要素合理畅通有序流动，进一步激发劳动力要素活力。深化户籍制度改革，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，探索实行城市群内户口通迁、居住证互认制度。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源由按城市行政等级配置向按实际服务管理人口规模配置转变。健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制，畅通劳动力和人才社会性流动渠道。完善技术技能评价制度，创新评价标准，以职业能力为核心制定职业标准。推进社会化职称评审，完善技术工人评价选拔制度。

三、实施高水平市场开放

扩大高水平开放是建设高标准市场体系的重要任务。“十四五”时期，要实行更加积极主动的开放战略，全面对接国际高标准市场规则体系，实施更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放，建设更高水平开放型经济新体制，形成国际合作和竞争新优势。

（一）更加注重制度型开放。在继续推动商品和要素流动型开放的同时，更加注重制度型开放，这是新时期对外开放的重要特点。当前，国际经贸规则面临深刻调整，从“边境上”延伸到“边境后”。必须加强规则、规制、管理、标准等方面的开放，建立形成与国际高标准经贸规则相接轨的对外开放制度体系，为实施高水平市场开放提供支撑。要对标国际高水平营商环境，持续深化“放管服”改革，打造法治化国际化便利化营商环境。加强与“一带一路”沿线国家市场、规则、标准等方面的软联通，特别是在规则和标准等方面开展研究、互译、互认等交流合作，推动共建“一带一路”走深走实和高质量发展。以自贸试验区为依托打造制度型开放新高地，赋予其更大的自主发展、自主改革和自主创新管理权限，在更大范围复制推广改革成果。

（二）有序扩大服务业对外开放。近年来，服务经济蓬勃发展，服务业开放合作正日益成为推动发展的重要力量。要完善市场体系建设，推动服务业加快发展，促进服务业扩大开放。要扩大金融服务业市场准入，依法支持社会资本进入银行、证券、资产管理、债券市场等金融服务业。扩大社会服务业市场准入，减少医疗、教育、体育、托幼、环保、市政等领域市场准入限制。顺应数字化、网络化、智能化发展趋势，着力消除“数字鸿沟”，推进服务贸易数字化进程。推进服务贸易创新发展试点开放平台建设，打造国家服务业扩大开放综合示范区，探索更多可复制可推广的经验。

（三）健全高水平开放政策保障机制。要统筹发展和安全，在全面扩大开放的同时，着力提高开放监管和风险防控能力。降低关税总水平，努力消除非关税贸易壁垒，大幅削减进出口环节制度性成本。完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，建立健全跨境服务贸易清单管理制度，全面取消负面清单之外的限制。健全外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度。健全促进和保障境外投资的法律、政策和服务体系，全面实施外商投资法及其实施条例，建立健全外资企业投诉工作机制，促进内外资企业公平竞争，依法保护外资企业合法权益。

（四）积极参与全球经济治理体系改革。随着经济全球化和我国不断扩大对外开放，国际经济治理体系对我国发展的影响不断加深。积极参与全球经济治理体系改革，是我国实施高水平对外开放的必然要求，也是国际社会对我国的热切期盼。要积极参与世界贸易组织改革，积极参与多双边区域投资贸易合作机制，推动新兴领域经济治理规则制定，推动构建更高水平的国际经贸规则。积极参与全球经济治理和公共产品供给，构建全球互联互通伙伴关系。推动国际货币基金组织份额与治理改革以及世界银行投票权改革。积极参与国际宏观经济政策沟通协调及国际经济治理体系改革和建设，提出更多中国倡议、中国方案。

四、完善现代化市场监管体制机制

加强市场监管是更好发挥政府作用的重要体现，是保障市场体系有效运转的内在要求。建设高标准市场体系，需要构建与之相适应的市场监管体系。“十四五”时期，要从完善体制机制、健全市场规则、加大监管力度等方面着手，加快构建现代化市场监管体系。

（一）进一步完善监管体制。党的十九届三中全会以来，我国实施党和国家机构改革，对市场监管体制进行顶层设计，实行统一的市场监管。改革以来，市场监管部门综合监管、综合执法的优势逐步显现，有效解决了过去分散监管带来的重复监管、多头监管等问题。要深化市场监管体制改革，进一步完善统一的市场监管体制，提升市场综合监管能力。深化行政执法体制改革，最大限度减少不必要的行政执法事项。加快推进综合执法，根据不同层级政府的事权和职能，优化配置执法力量。

（二）进一步完善监管机制。党的十八大以来，我国不断探索完善市场监管机制，基本建立了以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。要进一步深化市场监管改革创新，进一步健全监管机制。“双随机、一公开”是完善事中事后监管的关键环节，要建立健全行业监管部门和综合监管部门的协调配合机制，推进部门协同监管常态化。社会信用体系是规范市场秩序的治本之策，要完善市场主体信用承诺、失信行为认定、失信联合惩戒、失信主体信用修复等机制，大力推进信用分级分类监管。保障市场安全是市场监管的底线要求，要围绕食品药品、特种设备、重要工业产品质量安全，健全统一权威的全过程监管体系。

（三）进一步完善监管规则。构建健全的规则体系，是规范市场行为、维护市场秩序的关键所在。要围绕市场规则缺失、滞后等问题，完善重点领域的市场规则。适应经济数字化趋势，完善网络市场监管规则，促进网络市场健康发展。强化消费者权益保护，建立消费者集体诉讼制度，简化消费争议处理程序。完善公平竞争法律法规，推动社会信用法律建设，完善公平竞争法治环境。实施标准化战略，加快建成推动高质量发展的标准体系。

（四）进一步加大监管力度。当前，假冒伪劣、侵犯知识产权等违法行为还时有发生，扰乱市场秩序，影响经济运行。要针对突出问题，严格市场监管、质量监管、安全监管，加强违法惩戒。深入实施食品安全战略，落实“四个最严”要求，提高食品安全水平。加强反垄断、价格、广告等重点领域监管，强化要素市场监管。坚持包容审慎，守住安全底线，营造促进新经济健康发展的监管环境。健全完善质量政策措施，提升商品和服务质量。健全社会监督机制，充分发挥行业协会、新闻媒体、社会公众和市场专业化服务组织的监督作用，构建市场监管社会共治格局。

理论驿站

巩固脱贫成果 促进内生发展

□ 江西省中国特色社会主义理论体系研究中心

消除贫困，自古以来就是中华民族梦寐以求的理想，也是人类社会的共同追求。习近平总书记近日强调：“经过8年持续奋斗，我们如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，近1亿贫困人口实现脱贫，取得了令全世界刮目相看的重大胜利。”脱贫攻坚的重大胜利，为实现第一个百年奋斗目标打下坚实基础，但也要认识到，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。当前，我国发展不平衡不充分的问题仍然突出，脱贫攻坚收官之后，如何巩固脱贫、防止返贫、促进内生发展、实现与乡村振兴有效衔接，是迫切需要研究和解决的重要课题。

要巩固脱贫成果、更好促进内生发展，保持政策的稳定性和连续性非常重要。党的十九届五中全会提出，要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。准确把握“衔接”的内涵，就应当认识到，只有巩固脱贫成果，才能夯实发展基础，进而落实在脱贫地区和欠发达地区实施乡村振兴战略的各项工作部署。今年以来，各地普遍建立并全面实施了防止返贫监测和帮扶机制，聚焦一些返贫致贫风险和突出短板落实帮扶措施，取得了显著成效。下一步，要把重点放在巩固拓展脱贫攻坚成果上，做好各种“衔接”工作，坚持“四个不摘”，即摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管，不断增强内生发展能力，确保脱贫成果经得起历史和人民的检验。

第一，摘帽不摘责任。脱贫人口容易受患大病、收入单一不稳定、洪涝地质灾害等因素影响，返贫致贫的风险依然存在，落实责任一刻不能松劲。习近平总书记指出，“贫困县党政正职要保持稳定，做到摘帽不摘责任”。这就要强化党政一把手负总责的责任制，把“摘帽不摘责任”当成干部工作的“标配”。县级党委和政府主要负责人是第一责任人，在后续的发展中，要考虑工作延续性，继续强化责任意识与主体意识，认真落实每一个项目、每一项措施，决不能有撇摊子、甩包袱、歇歇脚的错误想法。各地要持续把巩固脱贫成果作为最突出的发展任务、最紧要的民生工程，科学谋划，尽锐出战，聚焦重点人群，实行重点工作机制，最大限度保证巩固脱贫成果。

第二，摘帽不摘政策。脱贫攻坚期实施的许多政策措施，比如金融帮扶政策、教育帮扶政策、兜底保障政策等，不仅在脱贫攻坚期发挥了重要作用，在“十四五”时期还将对防止致贫返贫、缓解相对贫困继续发挥重要作用。这些有效的政策措施应继续加以坚持，并根据情况变化不断完善。同时，增强内生发展能力也需要一个过程，客观上还要靠扶贫政策扶上马、送一程。为此，就要留出缓冲期，在一定时间内实行摘帽不摘政策，仍可继续享受现有的国家扶持政策，这样有利于脱贫群众实现稳定、可持续发展。

第三，摘帽不摘帮扶。先富帮后富，是最终实现共同富裕目标的重要举措。近年来我们大力推进的扶贫协作机制，对于打破地区间发展界限、增强我国区域发展的协调性和平衡性发挥了重要作用。要看到的是，贫困地区脱贫摘帽后，自我发展能力仍然较弱，需要继续增强其“造血”功能，对西部地区乡村振兴重点帮扶县予以集中支持，提升其内生发展能力。要继续坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制，推动东西部产业牵手、教育合作等深入开展，优化协作帮扶方式，完善城乡产业互动的利益联结机制，努力增强欠发达地区的自我发展能力。

第四，摘帽不摘监管。尽管贫困县已经全部摘帽，但决不能认为已经摘掉穷帽，就可以放松要求了。要始终保持清醒头脑，进一步增强危机意识、忧患意识，加大致贫返贫风险防控力度，建立相应的保障机制、风险规避机制，适时组织对脱贫人口开展“回头看”，对已脱贫的贫困户和困难群众进行动态监测并及时预警，完善快速发现和响应机制，发现返贫风险及时采取帮扶措施，强化扶贫项目资金资产管理和监督，抓好脱贫质量巩固提升。

摘帽不是终点，而是一个新的开始。做好衔接期的工作，既要“承上”，又要“启下”。当前脱贫摘帽的主要标准是看贫困户的收入水平，“两不愁三保障”的基本问题是解决了，但贫困地区、欠发达地区的产业短板、基础设施短板等问题依然没有从根本上得到解决，继续推进公共服务均等化，仍然需要做大量艰苦细致的工作。为此，要按照全面实施乡村振兴战略的要求，统筹推进乡村规划工作，因地制宜研究制定支持产业发展、村庄基础设施完善和农村公共服务建设等的政策，扎实开展乡村建设行动，增强脱贫地区内生发展能力。总之，要把脱贫攻坚期形成的体制成果、政策成果最大程度融入乡村振兴战略的体制和政策体系之中，从而实现与乡村振兴的有效衔接。

（执笔：肖妮娜）

促进生态产品价值实现的四个路径

□ 郑新立

党的十九届五中全会提出了推动绿色发展，促进人与自然和谐共生的目标，明确了加快推动绿色低碳发展、持续改善环境质量、提升生态系统质量和稳定性、全面提高资源利用效率的四项任务。按照部署，“十四五”时期应集中力量打好污染防治攻坚战，这无疑需要发挥我们的制度优势，同时也必须重视和加快建立生态产品价值实现机制，完善市场化、多元化生态补偿。

所谓价值实现，就是企业生产的产品能够卖出去，通过市场交换收回成本，而且能获得一定的利润，使生产能够持续下去。如果产品卖不出去，产品的价值不能得以实现，再生产过程就中断了。生态产品多数属于公共产品，不能用于市场交换，也就是说，只有把市场机制的作用同政府的作用有机结合起来，使投资生态产品也能获得合理回报，才能形成把环保产业打造为支柱产业的有效机制。这是实现“十四五”时期绿色发展目标的关键途径。应根据生态产品的不同特点，分类施策，采用不同的价值实现方式，具体从以下四个路径全面推进：

第一，对于不能通过市场交换实现其价值的生态产品，应由政府制定统一的排放标准和环境标准，严密监测、严格监管。清洁的空气、干净的河湖水、怡人的环境等，属于公益性产品，企业为提供这类生态产品所付出的投入，应纳入各市场主体的商品和服务成本之中，使大家拥有同等竞争条件。采用这种办法，可改变过去治理污染的企业吃亏、不治理污染的企业增加盈利的局面。把污染治理成本公平地计入产品成本，是促进不可交换的生态产品价值实现、避免产生新的污染的有效举措。

第二，对已经形成的存量污染物的治理，应运用政府与企业合作的模式加以解决。由于多年来我们在生态环境投入上欠账较多，造成大量污染物堆积、填埋或留存于大气、水体、土地之中，不仅占用大量土地，而且对地下水带来污染威胁。尽快对存量污染物加以治理和资源化，应通过具有相应资质的造价公司，对每一项治理工程所需费用进行科学评估，政府制定相应的补偿政策，再通过招投标，吸引国内外企业参与投资和治理。现在，我们已经拥有治理污染物存量的成熟技术和资本实力，关键在于运用好PPP模式，针对不同治理项目制定合理的治理方案，吸引企业前来投资。

第三，围绕实现碳中和目标，通过实施功能性产业政策，鼓励供给侧结构性改革。习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话指出，中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。这是应对气候变化，保护人类共同的美好家园的重大行动。减少碳排放，涉及生产、分配、流通、消费各个环节。必须努力推进清洁生产，发展环保产业，推进重点行业和重要领域绿色化改造，推动能源清洁低碳安全高效利用。应该说，凡是有利于降低碳排放和节能、减少污染的经济活动，包括生态修复工程，无论哪个产业或产品，无论采用何种方式，无论是国有企业、民营企业还是外资企业，都应根据其减排量一视同仁地给予相应的财政补贴和奖励，都应优先批准其投资项目、优先提供建设用地和资金支持，使其享受各种优惠政策。

第四，围绕鼓励资源节约型消费方式，开展绿色生活创建活动，在需求端形成对经济社会发展全面绿色转型的强大拉动力。生态产品的价值能否实现，归根到底要看是否能满足人民的需求。要从小学开始，开设环境教育课程，让人们养成保护生态环境的习惯和绿色生活方式，包括杜绝食物浪费、发展绿色建筑、推行垃圾分类和减量化、鼓励使用可再生能源、推行绿色出行方式等，努力构建生态文明体系。此外，还要强化绿色发展的法律和政策保障，发展绿色金融，支持绿色技术创新，使绿色发展理念深入人心。

经验证明，我们要在经济发展中解决一些结构性难题，把薄弱环节搞上去，必须建立一个有利于补短板的市场机制，这样才能事半功倍。同样，补上生态环境这个短板，当前最重要的是要根据环保产业具有公益性的特点，建立一个能够把大量资金吸引到环保产业上来的市场机制。在这一过程中，要破除把环境保护与经济发展对立起来的陈旧观念。不能认为强调保护环境必然制约经济发展，恰恰相反，环保产业正是现阶段亟待增加投入的新增长点，改善生态环境本身就是促进经济增长；我们发展经济的目的是为了满足人民对美好生活的需要，为人民提供清洁的空气、干净的水、美丽的环境，这也正是现阶段推动经济高质量发展的重要任务。

放眼国际，欧洲国家特别是北欧各国，在绿色可持续发展方面走在了世界前列。我们应向他们学习，与他们开展广泛的技术交流和投资合作，带动更多国家和人民积极应对气候变化，力争为人类共同的宏伟事业作出中国贡献。

本版编辑 欧阳优